

Corona-Krise: Menschenrechte müssen das politische Handeln leiten

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2020). *Corona-Krise: Menschenrechte müssen das politische Handeln leiten*. (2. ergänzte Auflage) (Stellungnahme / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67225-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Corona-Krise: Menschenrechte müssen das politische Handeln leiten

März 2020

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Zentrale Referenz: Das Recht auf Gesundheit	4
3	Menschenrechte in einer Notstandssituation	5
4	Bisherige Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland	6
5	Auf welche Gruppen ist menschenrechtlich besonders zu achten?	8
5.1	Alte Menschen	8
5.2	Menschen mit Behinderungen	8
5.3	Wohnungslose Menschen	9
5.4	Geflüchtete Menschen	9
5.5	Menschen im Strafvollzug	9
5.6	Menschen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind	10
5.7	Kinder, Jugendliche und Familien	10
6	Menschenrechtliche Verantwortung endet nicht an der eigenen Staatsgrenze	11
6.1	Schutz von Geflüchteten	11
6.2	Vorsorgliche Stabilitätshilfe	12
6.3	Schwache Gesundheitssysteme international stärken	12
7	Der Gefahr einer schleichenden Gewöhnung an Einschränkungen begegnen	12
8	Schlussbemerkung	13

1 Einleitung

Am 11. März hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) den Ausbruch der Viruserkrankung COVID-19 zur Pandemie erklärt, als eine Infektion „mit alarmierender Ausbreitung und Schwere“, die die ganze Welt betrifft und von allen Staaten „dringende und aggressive Maßnahmen verlangt“.¹ Die Zahl der Infektionen steigt in vielen Ländern exponentiell an, ebenso nimmt die Zahl von Todesfällen in vielen Ländern dramatisch zu.

Seitdem haben viele Staaten Maßnahmen ergriffen, die die Ausbreitung der Pandemie verzögern sollen. Mehr als zwei Milliarden Menschen sind inzwischen beispielsweise von Ausgangsbegrenzungen oder -sperren betroffen.² Seit dem 23. März 2020 gilt auch in Deutschland eine weitreichende Kontaktbeschränkung, die den sozialen Austausch außerhalb des eigenen Hausstands erheblich einschränkt. Die Corona-Krise hat eine besondere menschenrechtliche Dimension: Es geht um den Schutz eines zentralen Menschenrechts für große Teile der Menschheit; die Bewältigung der Krise hat vielfache Auswirkungen auf die Verwirklichung und den Schutz der Menschenrechte.

Die Menschenrechte geben den Staaten für ihre Reaktionen auf die Pandemie verbindliche Orientierung und Maßstäbe an die Hand: Aus dem Menschenrecht auf Gesundheit leitet sich die Pflicht des Staates ab, Gesundheitsschutz für alle gleichermaßen zu gewährleisten. In Krisensituationen darf er dies grundsätzlich auch durch Beschränkung anderer Menschenrechte durchsetzen. Gleichzeitig gilt, dass der Schutz der Gesundheit als legitimes Ziel nicht zur übermäßigen Einschränkung anderer Rechte beziehungsweise zur Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsteile führen darf.

Auch in einer Krise wie der derzeitigen gelten die Grund- und Menschenrechte vollumfänglich weiter.³ Die Beschränkung von Menschenrechten muss an den spezifischen Maßstäben des jeweiligen Grund- und Menschenrechts gemessen werden. Dabei sind die besonderen Herausforderungen durch die Pandemie, insbesondere die Übertragungswege, die lange Latenzzeit, die Symptomlosigkeit vieler Infizierter und die tödliche Gefahr für bestimmte Bevölkerungsgruppen, und die sich hieraus ergebenden Anforderungen an ihre wirksame Bekämpfung zu berücksichtigen. Deshalb können weitreichende Einschränkungen von Grund- und Menschenrechten zulässig sein.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet dabei, solche Einschränkungen zeitlich eng zu begrenzen, ihre Wirksamkeit und Auswirkungen genau zu beobachten, um gegebenenfalls nachzusteuern. Gerade in Ausnahmesituationen bewährt sich so der menschenrechtlich gebundene Rechtsstaat. Er ist Garant dafür, dass der Staat

¹ <https://unric.org/de/erklaerung-zu-covid-19/> (abgerufen am 25.03.2020).

² Stand am 21.03.2020: 1 Milliarde. <https://www.afp.com/de/nachrichten/3966/ausgangsbeschaenkungen-fuer-knapp-eine-milliarde-menschen-wegen-corona-krise-doc-1q27g03>; nachdem Indien ebenfalls Ausgangsbegrenzungen erlassen hat, ist die Zahl nach Berechnungen von AFP auf 2,6 Milliarden angestiegen, <https://www.afp.com/fr/infos/334/coronavirus-un-tiers-de-lhumanite-confinee-les-jo-reportes-doc-1q478v14> (abgerufen am 25.03.2020).

³ Das Grundgesetz sieht – anders als der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und die Europäische Menschenrechtskonvention – nicht vor, dass in einem Katastrophenfall von den Grundrechten abgewichen werden darf (Derogation). Näher zur Geltung von Grund- und Menschenrechten im Ausnahmezustand siehe unten.

seinen zentralen Zweck erfüllt: die Verwirklichung und den Schutz der Menschenrechte aller.

2 Zentrale Referenz: Das Recht auf Gesundheit

Im Mittelpunkt der Reaktion auf die Pandemie steht der Schutz des Rechts auf Gesundheit jeder einzelnen Person. Für den Schutz vor einer epidemischen Infektion gilt das Recht auf den höchsten erreichbaren Standard körperlicher und geistiger Gesundheit, das in Artikel 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) enthalten ist. Deutschland hat – wie die meisten Länder – diesen Menschenrechtsvertrag angenommen. Er gilt in Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes. Nach Artikel 12 sind die Staaten verpflichtet, wirksame Maßnahmen zur „Prävention, Behandlung und Kontrolle von epidemischen, endemischen, beruflichen und anderen Krankheiten“ zu ergreifen.⁴ Dabei gilt, dass das Recht auf Gesundheit in engem Zusammenhang mit der Verwirklichung anderer Menschenrechte steht und auch von der Verwirklichung dieser Rechte abhängt, darunter dem Recht auf Nahrung, Wohnung, Arbeit, Bildung, Menschenwürde, Leben, Nichtdiskriminierung, Gleichheit, Folterverbot, Privatsphäre, Zugang zu Informationen und die Vereinigungs-, Versamlungs- und Bewegungsfreiheit.⁵ Diese und andere Rechte und Freiheiten betreffen integrale Bestandteile des Rechts auf Gesundheit.

Das Recht auf Gesundheit sieht vor, dass Gesundheitseinrichtungen, -güter und -dienstleistungen (a) in ausreichender Menge zur Verfügung stehen, (b) für alle ohne Diskriminierung zugänglich und für alle, auch für gesellschaftlich benachteiligte Gruppen, erschwinglich, (c) akzeptabel, das heißt, die medizinische Ethik respektierend und kulturell angemessen, und (d) wissenschaftlich und medizinisch angemessen und von guter Qualität sein müssen.⁶

Die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Michelle Bachelet, betont in ihrer Stellungnahme vom 6. März 2020: „Unsere Bemühungen zur Bekämpfung dieses Virus werden jedoch nicht funktionieren, wenn wir es nicht ganzheitlich angehen, was bedeutet, große Sorgfalt darauf zu verwenden, die verletzlichsten und vernachlässigten Menschen in der Gesellschaft zu schützen, sowohl medizinisch als auch wirtschaftlich.“⁷ Die Menschenrechtskommissarin des Europarats, Dunja Mijatović, unterstreicht: „Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die Behörden Maßnahmen ergreifen, die nicht zu einer Diskriminierung führen und in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen.“⁸

⁴ So formuliert in der Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Gesundheit (Nr. 14) des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der die Einhaltung des Pakts durch die Staaten überwacht. UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000): The right to the highest attainable standard of health. General Comment No. 14; UN-Doc. E/C.12/2000/4; Ziff. 16. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=E%2fC.12%2f2000%2f4 (abgerufen am 25.03.2020).

⁵ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000), siehe Fußnote 4, Ziff. 3.

⁶ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000), siehe Fußnote 4, Ziff. 12.

⁷ UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (06.03.2020): Pressemitteilung: Human rights need to be front and centre in response, says Bachelet. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx> (abgerufen am 25.03.2020).

⁸ Council of Europe, Commissioner for Human Rights (16.03.2020): Statement: We must respect human rights and stand united against the coronavirus pandemic. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/we-must-respect-human-rights-and-stand-united-against-the-coronavirus-pandemic> (abgerufen am 25.03.2020).

Die Angemessenheit des Handelns jedes Staates in der Corona-Krise muss vor diesem Hintergrund bewertet werden. Die internationalen Menschenrechtsgremien geben hierfür Orientierung.

3 Menschenrechte in einer Notstandssituation

Die 1984 vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen verabschiedeten Syracuse-Prinzipien⁹, die Allgemeine Bemerkung des UN-Menschenrechtsausschusses zu Notstandssituationen¹⁰ und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte¹¹ konkretisieren die Maßstäbe für die Einschränkung von Menschenrechten wegen eines nationalen Notstands. Danach sind Einschränkungen zunächst an den in den Menschenrechtsverträgen enthaltenen Schrankenbestimmungen zu messen.

Alle Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung, die Menschenrechte einschränken, müssen einen legitimen Zweck verfolgen, rechtmäßig sein, das heißt, auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und diese einhalten, sowie notwendig und verhältnismäßig sein. Nur wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden können, dürfen Staaten unter engen Voraussetzungen von ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen abweichen („Derogation“). Das bedeutet kein generelles Außerkraftsetzen von Menschenrechten, sondern erlaubt das Abweichen durch eine konkrete Maßnahme, wenn die Situation es strikt erfordert.¹²

Ausnahmestände müssen außerdem – soweit möglich – in ihrem räumlichen Geltungsbereich und in jedem Fall in ihrer Dauer begrenzt werden. Eine Beschränkung der Rechte darf sich nicht auf bestimmte, insbesondere benachteiligte Bevölkerungsgruppen, diskriminierend auswirken. Das Fortdauern der Notstandslage und die Möglichkeit der Abmilderung der getroffenen Maßnahmen sind ständig zu überprüfen; für die Betroffenen muss es Zugang zu wirksamem Rechtsschutz geben.

Auch im Notstand gilt: Absolut geltende Menschenrechte wie das Verbot der Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung können nicht eingeschränkt werden. Hervorzuheben ist schließlich, dass der UN-Sozialpakt keine Bestimmung für eine Derogation von Menschenrechten im Ausnahmefall vorsieht. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte hat zudem gerade in seiner Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Gesundheit betont, dass Staaten unter allen Umständen ihre Kernverpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt umsetzen müssen, also nicht von ihren Verpflichtungen abweichen dürfen (non-derogable).¹³

⁹ UN, Economic and Social Council (1984): Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, UN-Doc. E/CN.4/1985/4, Annex (1985).

¹⁰ UN, Human Rights Committee (2001): General Comment No 29: Article 4: Derogations during a state of emergency, UN-Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001). Der UN-Menschenrechtsausschuss überwacht die Einhaltung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte durch die Staaten.

¹¹ Analyse der Rechtsprechung zu Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention: European Court of Human Rights (19.12.2019): Directorate of the Jurisconsult. Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights: Derogation in times of emergency. www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf; Zusammenfassung der Rechtsprechung: European Court of Human Rights (2020): Derogation in times of emergencies. Factsheet, März 2020. https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf (beide abgerufen am 25.03.2020).

¹² UN, Human Rights Committee (2001), siehe Fußnote 10, Ziff. 4; UN, Economic and Social Council (1984), siehe Fußnote 9, Abschnitt C, Ziff. 52 und 53.

¹³ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000), siehe Fußnote 4, Ziff. 47.

In der öffentlichen (rechts-)politischen Debatte besteht in Deutschland – wie in anderen Staaten – angesichts der Größe der Bedrohung die Gefahr, dass deren Bekämpfung ohne Weiteres als vorrangig gegenüber den Einschränkungen von Grund- und Menschenrechten angesehen wird, nach dem Grundsatz „Not kennt kein Gebot“. Die Dringlichkeit, Lösungen zu finden, befördert eine gefühlte Alternativlosigkeit und die Abwertung des menschenrechtlich gebotenen Nachdenkens über die Wirksamkeit von Maßnahmen und die Schwere ihrer individuellen und sozialen Folgen. In der Notstandssituation, die oft als „Stunde der Exekutive“ wahrgenommen wird, stehen ebenso die Parlamente in der Verantwortung, die Verwirklichung und den Schutz der Grund- und Menschenrechte sicherzustellen, sowohl bei der Gesetzgebung als auch durch die Kontrolle des Handelns der Exekutive. Zudem muss für Betroffene gerichtlicher Rechtsschutz zugänglich und wirksam bleiben.

Das Grundgesetz kennt aus guten Gründen kein Aussetzen von Grundrechten in einer Notstandssituation – nicht im Katastrophenfall und auch nicht im Verteidigungsfall. Die Vorgaben der internationalen Menschenrechtsverträge sind ein hilfreicher Maßstab, um in solchen Situationen die strikte Verhältnismäßigkeit von Eingriffen in Grund- und Menschenrechte näher zu bestimmen.

4 Bisherige Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland

Die bisherige Reaktion der Bundesregierung und die aktuellen Maßnahmen von Bund und Ländern sind erkennbar von dem Bestreben getragen, diesen menschenrechtlichen Vorgaben und Kriterien zu folgen, während sie versuchen, die Pandemie einzudämmen und damit das Recht auf Gesundheit schützen. Das zeigen die öffentlichen Debatten um die bisherige Krisenreaktion, insbesondere im Kontext der inzwischen weitreichenden Kontaktbeschränkungen. Die Folgen dieser Einschränkungen sollen durch verschiedene Maßnahmen für besonders betroffene Gruppen abgefedert werden.

Schon jetzt wird deutlich, dass zahlreiche weitere Grund- und Menschenrechte bei den Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie zu berücksichtigen sind. Die aktuellen oder künftigen Maßnahmen umfassen insbesondere die Sicherung des Rechts auf Wohnen und des Rechts auf Arbeit sowie die Stärkung des Rechts auf soziale Sicherung (Artikel 11, 6 und 9 des UN-Sozialpakts). So sollen Arbeitsplätze erhalten werden, sowohl durch eine Ausdehnung des Kurzarbeitergelds als auch durch direkte finanzielle Unterstützung von Unternehmen, Steuerstundungen und zinslose Kredite.¹⁴ Die Maßnahmen zielen auch auf die in Deutschland schnell gewachsene Gruppe der Selbstständigen und Soloselbstständigen ab.¹⁵ Im Entwurf für ein „Sozialschutz-Paket“ wurde für die Krisenzeit der Bezug von Arbeitslosengeld II („Hartz IV“) hinsichtlich des Kreises der Berechtigten und der Leistungen erweitert und erleichtert.¹⁶ Einer Verstärkung des Rechts auf soziale Sicherung dienen auch die

¹⁴ Zum Kurzarbeitergeld siehe Sozialschutz-Paket (siehe Fußnote 16), zu den übrigen Maßnahmen siehe <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-13-Milliarden-Schutzschild-fuer-Deutschland.html> (abgerufen am 25.03.2020).

¹⁵ Siehe dazu <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/soforthilfen-beschlossen-1733604> (abgerufen am 25.03.2020).

¹⁶ Sozialschutz-Paket: Formulierungshilfe für die Koalitionsfraktionen für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden Entwurf eines Gesetzes für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und

geplanten Zusatzleistungen für geringverdienende Eltern mit Verdienstaussfällen.¹⁷ Zur Sicherung des Rechts auf Wohnen wurde ein Gesetzentwurf erarbeitet, der für eine begrenzte Zeit Mieter_innen vor Kündigung aufgrund krisenbedingter Unfähigkeit, die Miete zu bezahlen, schützen soll.¹⁸ Der Gewährleistung des Rechts auf Gesundheit dienen geplante Maßnahmen, die vor allem die Kliniken finanziell absichern sollen, indem sie besser ausgestattet und Einnahmeausfälle ausgeglichen werden sollen, die durch die Bereithaltung von Intensivbehandlungsbetten für die COVID-19 Behandlung entstehen.¹⁹ Zahlreiche weitere Maßnahmen werden von den Bundesländern und Kommunen ergriffen und finanziert.

Angesichts der Empfehlungen aus der Virologie und der Epidemiologie stehen Kontakteinschränkungen im Mittelpunkt der politischen Überlegungen und öffentlichen Debatte über die Maßnahmen zur Reduzierung der Ansteckungsgefahr. In der Kommunikation der Bundesregierung, gerade in der Ansprache der Bundeskanzlerin vom 19. März 2020, wurde das menschenrechtlich gebotene Abwägen zwischen den verschiedenen Rechtsgütern deutlich. Ihr Appell an die Solidarität innerhalb der Gesellschaft ist auch Ausdruck des Bemühens, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der derart schwerwiegende Beschränkungen von Grund- und Menschenrechten nur als letztes Mittel erlaubt, zu beachten.

Zugleich macht der Appell der Bundeskanzlerin deutlich, dass die Beachtung der Menschenrechte einerseits staatliche Verpflichtung ist, andererseits aber auch von jedem einzelnen Menschen Solidarität verlangt. Freilich will erst noch gelernt werden, dass in der gegenwärtigen Situation das physische Distanzieren gesellschaftliche Solidarität darstellt und nicht die direkte Unterstützung von Betroffenen, wie das beispielsweise während und nach dem Sommer der Flucht 2015 der Fall war. Im Hinblick auf künftige Maßnahmen und die weitere Entwicklung wird es wichtig sein, dass der Staat konkretes solidarisches Handeln ermöglicht und fördert.

Die Regierungen in Bund und Ländern sind bemüht, klar zu begründen, warum die ergriffenen Maßnahmen rechtmäßig, notwendig und verhältnismäßig sind. Erkennbar ist auch das Bestreben sicherzustellen, dass Menschen in prekären und schwierigen Lebenssituationen dabei nicht übersehen werden. Zudem hat die Bundesregierung darauf verwiesen, dass alle Maßnahmen regelmäßig überprüft und wenn nötig weiterentwickelt werden.

Es sollte jeweils zeitnah auch evaluiert werden, ob die Maßnahmen das verfolgte Ziel erreichen und welche Auswirkungen sie auf andere Menschenrechte haben. Hier haben der Bundestag und die Länderparlamente eine wichtige menschenrechtliche Kontrollfunktion, ergänzt durch Medien und Öffentlichkeit.

zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2.
https://www.bmfv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Corona-Pandemie.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 25.03.2020).

¹⁷ Zum „Notfall- Kinderzuschlag“ siehe <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/corona-pandemie/finanzielle-unterstuetzung> (abgerufen am 25.03.2020).

¹⁸ Formulierungshilfe „Entwurf eines Gesetzes zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht“
https://www.bmfv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Corona-Pandemie.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 25.03.2020).

¹⁹ Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich COVID-19 bedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen (COVID19-Krankenhausentlastungsgesetz).
https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/C/Entwurf_COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz.pdf (abgerufen am 25.03.2020).

5 Auf welche Gruppen ist menschenrechtlich besonders zu achten?

Menschenrechtlich geboten ist es jetzt, Menschen in verletzlichen Lebenslagen besonders und vorrangig in den Blick zu nehmen. Hierzu zählen beispielsweise alte Menschen, obdachlose und wohnungslose Menschen, Menschen, die sich aufgrund staatlicher Anordnung an einem bestimmten Ort aufhalten müssen, aber auch Menschen in beengten Wohnverhältnissen oder in Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen, Menschen mit Behinderungen, die auf Unterstützung angewiesen sind, Kinder und Jugendliche und Menschen in Armut. Oft haben Menschen in verletzlichen Lebenslagen keine Möglichkeit oder Ressourcen, sich öffentlich gegenüber der Politik zu Wort zu melden. Umso wichtiger ist es, dass Parlamente und Regierungen in Bund und Ländern sowie die Kommunen die Hinweise, Warnungen und Vorschläge von zivilgesellschaftlichen Organisationen ernsthaft prüfen.

5.1 Alte Menschen

Besonders betroffen sind alte Menschen. Sie haben nicht nur ein erhöhtes Risiko eines schweren Verlaufs einer Infektion mit COVID-19, sondern werden vielfach auch besonders von Maßnahmen der physischen Distanzierung beeinträchtigt, da diese zu Vereinsamung und Unterbrechung von Kontakten mit Familie und Freund_innen führen können. Es ist positiv, dass ihr besonderer Schutzbedarf in vielen Ländern zentrale Motivation war und ist, so umfassend und durchgreifend auf den Verlauf der Pandemie zu reagieren. Gerade diejenigen alten Menschen, die nicht mit sozialen Medien vertraut sind und daher nicht auf diesem Wege soziale Kontakte aufrechterhalten können, oder Menschen, die aufgrund von Hörbeeinträchtigungen das Telefon nicht nutzen können, benötigen besondere Unterstützung. Lösungen müssen gefunden werden für den Ersatz ausländischer Pflegekräfte in der häuslichen Pflege, ein Problem, das viele Familien in den kommenden Monaten treffen wird.

5.2 Menschen mit Behinderungen

Ähnliches gilt für diejenigen Menschen mit Behinderungen, die aufgrund einer chronischen Krankheit zur Risikogruppe gehören. Sie sind ebenfalls in hohem Maße auf die Solidarität aller angewiesen, darauf, dass Verhaltensänderungen aller dazu beitragen, die Verbreitung des Virus zu begrenzen. Auch für sie ist vorrangig das Aufrechterhalten sozialer Kontakte zu unterstützen.

In der Corona-Krise muss unbedingt sichergestellt werden, dass etwa gehörlose Menschen oder Menschen mit Lernschwierigkeiten nicht von tagesaktuellen Informationen ausgeschlossen sind, weil Pressekonferenzen oder amtliche Hinweise nicht in Gebärdensprache oder in Leichte Sprache übertragen werden. Ein anderes Beispiel für eine Situation besonderer Verletzlichkeit liegt in der Wohnsituation von Menschen mit Behinderungen, etwa wenn sie in Wohneinrichtungen leben. Hier besteht die Gefahr, dass wegen der allgemeinen Kontakt- und Besuchssperren der Außenkontakt unterbunden ist und die Menschen noch stärker in der Isolation landen als der Rest der Bevölkerung. Zugleich ist wirksamer Schutz vor Ansteckung sicherzustellen. Zudem ist es besonders wichtig, dass Beschwerdestellen weiterhin

funktionieren und die barrierefreien Hilfe- und Unterstützungsdienste nicht reduziert, sondern operativ bleiben.

5.3 Wohnungslose Menschen

Wohnungslose Menschen sind derzeit besonders gefährdet. Sie haben keine Möglichkeit, sich zum Schutz vor Ansteckung in die eigenen vier Wände zurückzuziehen, wenn sie obdachlos auf der Straße leben oder von den Kommunen ordnungsrechtlich untergebracht sind. Teilweise bemühen sich die Kommunen, auch für diese Personengruppe Schutz- und Quarantänemöglichkeiten zu gewährleisten sowie eine Versorgungsinfrastruktur – beispielsweise Tagesstätten, Essensausgaben oder medizinische Angebote – aufrechtzuerhalten. Hier müssen in Zusammenarbeit mit sozialen Organisationen flexible Unterstützungsmöglichkeiten gefunden werden, die auch besondere Bedarfe einzelner Betroffener berücksichtigen, etwa das Halten eines Haustiers oder eine Suchterkrankung.

Bei wohnungslosen Menschen, die von den Kommunen in Notunterkünften untergebracht werden, ist sicherzustellen, dass physische Distanzierung einschließlich häuslicher Quarantäne für einzelne Personen und die Isolierung kranker Menschen möglich sind. Auch hier braucht es kreative Lösungen. Da infolge der Pandemie Hostels und Hotels leer stehen, sollte die Möglichkeit einer zeitweiligen Unterbringung dort geprüft werden.

Zur Vermeidung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit sollten Zwangsräumungen zeitlich begrenzt ausgesetzt werden;²⁰ Verstöße gegen Kontaktbeschränkungen sollten nicht sanktioniert werden, da es häusliche Gemeinschaften auf der Straße gibt.

5.4 Geflüchtete Menschen

Gleiches gilt für geflüchtete Menschen, die sich – oft mit sehr vielen Menschen – in Gemeinschaftsunterkünften befinden und dort gemeinschaftlich Küchen nutzen oder für angeliefertes Essen anstehen müssen. Medienberichten zufolge ist es vereinzelt zur Verhängung von Ausgangssperren für alle Bewohner_innen solcher Unterkünfte gekommen, nachdem eine Person positiv auf COVID-19 getestet worden ist.²¹ Derartige Reaktionen stellen im Vergleich zum Umgang mit der übrigen Bevölkerung eine unverhältnismäßige Beschränkung dar. Wenn solche Fälle auftreten, sollten vorrangig andere Unterbringungsmöglichkeiten gesucht werden, beispielsweise derzeit leerstehende Jugendherbergen oder Landschulheime.

5.5 Menschen im Strafvollzug

Eine weitere Gruppe von Menschen, die sich aufgrund staatlicher Anordnung an einem bestimmten Ort befinden, sind Untersuchungs- und Strafgefangene. Auch hier ist es menschenrechtlich geboten, physische Distanzierung sicherzustellen. Da dies oft sehr schwierig ist, ist es menschenrechtlich zu begrüßen, wenn Maßnahmen ergriffen werden, die die Freiheitsentziehung reduzieren oder verschieben. So sind

²⁰ So beispielsweise in Hamburg angeordnet: <https://www.hamburg.de/nachrichten-hamburg/13743774/corona-zwangsräumungen-und-stromsperren-werden-ausgesetzt/> (abgerufen am 25.03.2020).

²¹ <https://www.tagesspiegel.de/politik/asylsuchende-an-sieben-standorten-infiziert-die-coronakrise-erreicht-die-fluechtlingsheime/25665480.html> (abgerufen am 25.03.2020).

mancherorts die Haftantritte bei Ersatzfreiheitsstrafe aufgeschoben, also von Menschen, die eine Geldstrafe nicht bezahlt haben.²²

5.6 Menschen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind

Kontaktbeschränkungen können auch dazu führen, dass Menschen, die in beengten Wohnverhältnissen leben müssen, keine Ausweichmöglichkeiten haben. Vielfach wird deshalb bereits national und international vor einer Zunahme von häuslicher Gewalt gewarnt. Betroffen sind zumeist Frauen und Kinder. Um die nach dem Gewaltschutzgesetz vorgesehene Wegweisung des Täters sicherzustellen („Wer schlägt, geht“), ist von Seiten des Staates für Unterbringung des Täters zu sorgen. Die Bundesregierung hat zudem angekündigt, Notfalltelefone und -einrichtungen zu unterstützen.²³

5.7 Kinder, Jugendliche und Familien

Kinder, Jugendliche und Familien, die auf spezielle Förderung und Unterstützung durch Fachkräfte angewiesen sind, sind in die Corona-Krise einer besonderen Belastung ausgesetzt. Sollte die Schule längerfristig ausfallen, sind diese Kinder besonders auf Unterstützung angewiesen. Ihnen fehlt ohne Schule oft ein geeignetes Lernumfeld. Sie erhalten vielfach keine ausreichende Unterstützung von ihren Eltern. Das betrifft sowohl ihr Recht auf Bildung, aber auch ihr Recht auf Nahrung, da die Schulmahlzeiten wegfallen. Gerade bei Haushalten mit Alleinerziehenden kann die Kinderbetreuung zum Wegfall von Arbeitsmöglichkeiten führen und so gravierende finanzielle Folgen haben. Für Familien von Alleinerziehenden ist zu prüfen, ob beziehungsweise wie die noch vorhandenen Betreuungsmöglichkeiten für Kinder zugänglich gemacht werden können. In dem Maße wie Kontaktmöglichkeiten wieder zugelassen werden, sollten Kinder aus diesen Familien vorrangig wieder Zugang zu Förderung erhalten.

Kinder von Geflüchteten sind ebenfalls durch den Wegfall von Schule und Kindergarten besonderen Beeinträchtigungen ihres Rechts auf Bildung ausgesetzt. Dies wird verstärkt, wenn Besuchsmöglichkeiten in Gemeinschaftsunterkünften beschränkt und so ehrenamtliche Unterstützung unmöglich wird. Das Menschenrecht auf Bildung ist das zentrale Recht, das Kindern die Entwicklung ihrer Persönlichkeit ermöglicht; verlorene Zeit kann nur schwer nachgeholt werden. Auch diese Gruppe von Kindern ist daher mit zunehmender Dauer von Kontaktbeschränkungen besonders in den Blick zu nehmen.

Damit gerade die besonders verletzlichen und marginalisierten Menschen angemessen wahrgenommen und unterstützt werden, ist es jetzt notwendig, dass die sozialen Organisationen, die die Unterstützung und Versorgung dieser Menschen leisten, weiterarbeiten können. Das geht aber nur, wenn sie ausreichende Liquidität erhalten und nicht Insolvenz anmelden müssen, insbesondere da viele dieser Organisationen aufgrund des Gemeinnützigkeitsrechts keine Liquiditätsreserven oder Risikorücklagen vorhalten können. Zudem sind die meisten Wohlfahrtsverbände auf

²² <https://www.tagesspiegel.de/berlin/ressourcen-sparen-wegen-coronavirus-berliner-gefaengnisse-schieben-haftantritte-auf/25644592.html> (abgerufen am 25.03.2020).

²³ <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/reden-und-interviews/dr--franziska-giffey--wir-wollen-den-zugang-zum-kinderzuschlag-deutlich-erleichtern-/153930> (abgerufen am 25.03.2020).

ehrenamtliche Helfer_innen angewiesen, von denen viele aufgrund ihres Alters zu den COVID-19-Risikogruppen zählen. Wünschenswert wäre daher staatliche Unterstützung bei der Werbung neuer Ehrenamtlicher, um die derzeit steigenden Bedarfe zu decken.

6 Menschenrechtliche Verantwortung endet nicht an der eigenen Staatsgrenze

Die Reaktionen auf die Corona-Pandemie haben in Deutschland wie den meisten Staaten der Europäischen Union zu einer Fokussierung auf die Lage im eigenen Land geführt. Dies ist eine problematische Entwicklung, weil die Corona-Pandemie nicht an den Staatsgrenzen Halt macht und globale Herausforderungen gemeinsame Antworten erfordern. Zudem enthebt die Corona-Krise keinen EU-Mitgliedstaat der gemeinschaftlichen Verpflichtungen für Beachtung und Schutz der Menschenrechte.

6.1 Schutz von Geflüchteten

Auf europäischer Ebene ist ein anderer Umgang mit den Schutzsuchenden an den Außengrenzen menschenrechtlich dringend geboten. Schon vor Beginn der Pandemie war die Lage in den überfüllten Flüchtlingslagern auf den griechischen Inseln menschenrechtlich unhaltbar. Europäische und internationale Menschenrechtsgremien sowie Menschenrechtsorganisationen haben in den vergangenen Jahren massive Menschenrechtsverletzungen konstatiert²⁴ – Verletzungen des Rechts auf menschenwürdige Unterbringung, auf Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung, auf Gesundheitsversorgung und Verletzungen des Rechts auf Zugang zu einem Asylverfahren zur Feststellung der eigenen Schutzbedürftigkeit – ein Menschenrecht, das auf dem absoluten, das heißt nicht einschränkbaren, Verbot von Folter und anderer unmenschlicher Behandlung basiert.

Die Bedingungen in den Lagern machen die Menschen dort enorm anfällig für die Ausbreitung des COVID-19-Virus. Die Europäische Union muss sicherstellen, dass der Umgang mit den Flüchtlingen gerade in einer solchen Krise menschenrechtlichen Standards genügt. Die Lager müssen dringend entlastet werden, Griechenland braucht beim Umgang mit diesen Menschen dringend Unterstützung, auch durch Aufnahme einer möglichst großen Zahl in andere EU-Staaten. Würden die Menschen im Falle eines COVID-19-Ausbruchs auf den griechischen Inseln stattdessen ihrem Schicksal überlassen, so würde dies das Menschenrecht auf Freiheit von unmenschlicher Behandlung verletzen – ein Recht, das selbst im Ausnahmezustand

²⁴ Siehe zum Beispiel: UNHCR (07.02.2020): UNHCR calls for decisive action to end alarming conditions on Aegean islands. https://www.unhcr.org/news/briefing/2020/2/5e3d2f3f4/unhcr-calls-decisive-action-end-alarming-conditions-aegean-islands.html#_ga=2.10434293.1918510987.1581422706-490971656.1580919866; Council of Europe, Commissioner for Human Rights (31.10.2019): Greece must urgently transfer asylum seekers from the Aegean islands and improve living conditions in reception facilities. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/greece-must-urgently-transfer-asylum-seekers-from-the-aegean-islands-and-improve-living-conditions-in-reception-facilities>; UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (2017): In Search of Dignity: Report on the human rights of migrants at Europe's borders. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/InSearchofDignity-OHCHR_Report_HR_Migrants_at_Europes_Borders.pdf; Human Rights Watch (04.12.2019): Greece: Camp Conditions Endanger Women, Girls. <https://www.hrw.org/news/2019/12/04/greece-camp-conditions-endanger-women-girls>; Human Rights Watch (19.05.2016): Greece: Refugee "Hotspots" Unsafe, Unsanitary. <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary> (alle abgerufen am 25.03.2020).

nicht eingeschränkt werden darf. Die Europäische Union als Wertegemeinschaft gäbe sich selbst auf.

6.2 Vorsorgliche Stabilitätshilfe

Die europäischen Sparmaßnahmen nach der Finanzkrise 2007/08 haben in vielen Ländern auch zu substantiellen Einsparungen im Gesundheitswesen geführt, unter anderem da die Gewährung von Mitteln aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus an umfassende Reformen im Empfängerland gebunden waren, ohne dass dabei deren menschenrechtliche Auswirkungen geprüft und berücksichtigt wurden. Es wäre jetzt wichtig und eine Anerkennung der gemeinsamen menschenrechtlichen Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten, dass gerade in der Krisensituation eine schnelle europäische Hilfe an Staaten fließt, die angesichts der wirtschaftlichen Konsequenzen in finanzielle Schwierigkeiten kommen werden. Bei der Ausgestaltung beispielsweise der Europäischen Stabilitätsmechanismus wäre es wichtig, dass die Mittel für die jeweils nötigen Krisenmaßnahmen ergriffen werden können, auch ohne diese Zahlungen an umfassende Reformen im Empfängerland zu binden. Die Mittel müssten schnell im Sinne einer vorsorglichen Stabilitätshilfe gewährt werden. Wenn die Zahlungen an Bedingungen geknüpft werden sollten, ist eine Prüfung der menschenrechtlichen Auswirkungen zwingend geboten.

6.3 Schwache Gesundheitssysteme international stärken

Die Corona-Pandemie wird in den kommenden Monaten zudem viele Länder betreffen, deren Gesundheitssysteme durch systematische Unterfinanzierung oder Kriege kaum in der Lage sind, angemessen auf die Herausforderungen zu reagieren. Die Systeme sind oft nicht zugänglich für alle Menschen. Die Gesundheitsdienste sind weder in ausreichender Zahl noch Qualität vorhanden; es mangelt an medizinischem Personal. Im Kontext einer globalen Pandemie ist es daher umso wichtiger, die Unterstützungsleistungen der Entwicklungszusammenarbeit auch angesichts hoher eigener nationaler oder europäischer Kosten der Bekämpfung der Corona-Pandemie und ihrer menschenrechtlichen Auswirkungen nicht zurückzufahren. Die internationale Gemeinschaft muss schwache Gesundheitssysteme stärken. Es ist dabei zentral, funktionierende Institutionen öffentlicher Gesundheitsversorgung national wie international zu stärken. Fortschritte bei der Erkennung und Behandlung von COVID-19 und bei der Entwicklung von Impfstoffen müssen weltweit allen Ländern zugänglich gemacht und finanziell erschwinglich zur Verfügung gestellt werden. Bei allen diesen Maßnahmen sollte Deutschland eine Führungsrolle einnehmen, weil nur eine auf Menschenrechten basierende Bekämpfung der Corona-Pandemie sicherstellt, dass alle Menschen wirksam vor der Corona-Pandemie geschützt werden. National beschränkte Reaktionen schaffen keinen dauerhaften Schutz.

7 Der Gefahr einer schleichenden Gewöhnung an Einschränkungen begegnen

Am 16. März haben sich 24 UN-Sonderberichterstatter_innen an die internationale Öffentlichkeit gewandt und darauf verwiesen, dass die Reaktionsmaßnahmen auf die Krise, insbesondere die Notfallbefugnisse, nicht missbraucht werden dürfen. Notfallreaktionen müssen verhältnismäßig, notwendig und nicht-diskriminierend sein,

so die zentrale Botschaft der Expert_innen.²⁵ Nach ihrer Beobachtung der Entwicklung in vielen Staaten, gerade auch in autoritären Staaten oder Staaten auf dem Weg dahin, besteht das Risiko, dass solche einschränkenden Maßnahmen genutzt werden, um die sozialen Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten auszudehnen und zu verstetigen beziehungsweise, um Einschränkungen von Freiheitsrechten auch über das Ende der Krise hinaus beizubehalten.

Gerade deshalb ist die parlamentarische und gerichtliche Kontrolle menschenrechtlich so wichtig – auch im gefestigten demokratischen Rechtsstaat. Daher ist es richtig, wenn Mitglieder des Bundestages unterschiedlicher Fraktionen bereits darauf hinweisen, dass kontinuierlich zu überprüfen ist, ob die eingeführten Sonderregelungen noch verhältnismäßig sind und wann sie abgeschwächt oder abgeschafft werden müssen.

Derzeit stimmen sich die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen in Europa ab, wie sie diese Entwicklung in allen europäischen Ländern beobachten können und die Beachtung der Menschenrechte dort, wo nötig, anmahnen. Die ständige Überprüfung und Beendigung der Sonderregelungen für die Corona-Pandemie in Deutschland und Europa ist auch deshalb geboten, um deren Ausnahmecharakter zu bekräftigen und so zu verhindern, dass sich Politik und Gesellschaft schleichend an schwerwiegende Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte gewöhnen.

8 Schlussbemerkung

Die Corona-Pandemie stellt Politik und Gesellschaft in Deutschland vor hierzulande bisher ungekannte Herausforderungen. Die Frage, wie die Pandemie eingedämmt werden kann, verlangt Antworten, die die epidemiologische und medizinische Dimension mit den gesellschaftlichen, sozialen und den grund- und menschenrechtlichen Dimensionen verbinden. Je länger die Pandemie andauert, desto mehr und breiter müssen die zu treffenden Maßnahmen diskutiert werden.

Menschenrechtlich geboten ist es, dabei die Auswirkungen auf Menschen in besonders verletzlichen Lebenslagen vorrangig in den Blick zu nehmen. Die bisherigen Maßnahmen sind getragen von gesellschaftlicher Solidarität mit den gefährdeten Menschen. Jetzt braucht es verstärkt auch die Solidarität von Politik und Gesellschaft mit den menschenrechtlich besonders Schutzbedürftigen. Das Bekenntnis zur Bereitstellung von Finanzmitteln „whatever it takes“ muss sich deshalb politisch auch in den Maßnahmen zugunsten der Menschen in besonders verletzlichen Situationen niederschlagen. Das ist ein Gebot der menschenrechtlichen Bindung aller Staatsgewalt in Deutschland.

In den vergangenen Tagen haben zivilgesellschaftliche Akteure auf menschenrechtliche Handlungsnotwendigkeiten hingewiesen und konkrete Maßnahmen vorgeschlagen. Einiges davon wurde bereits in Gesetzentwürfe

²⁵ „Wir sind uns zwar der Schwere der gegenwärtigen Gesundheitskrise bewusst und erkennen an, dass der Einsatz von Notfallbefugnissen nach dem Völkerrecht als Reaktion auf bedeutende Bedrohungen zulässig ist, aber wir erinnern die Staaten dringend daran, dass jede Notfallreaktion auf das Coronavirus verhältnismäßig, notwendig und nicht diskriminierend sein muss.“ Statement von 24 Sonderberichterstatter_innen der Vereinten Nationen vom 16. März 2020.
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=E> (abgerufen am 25.03.2020).

aufgenommen. Hier zeigt sich die Stärke des demokratischen Rechtsstaats: Deliberation, auch unter schwierigen Bedingungen und Zeitdruck, ist möglich. Sie fördert menschenrechtskonforme Lösungen, wenn möglichst viele Perspektiven eingebracht werden können. Für die kommenden Wochen und Monate wird es darauf ankommen, die menschenrechtliche Solidarität politisch und gesellschaftlich aufrecht zu erhalten und zu stärken. Und es braucht die Wachsamkeit aller, damit Ausnahmeregelungen die Ausnahme bleiben.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Autor_innen: Prof. Dr. Beate Rudolf, Direktorin I
Michael Windfuhr, Stv. Direktor

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

März 2020, 2. ergänzte Fassung

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.